Kwartaalrapportage PGO verbeteraanpak juli 2014

Inhoud

1. PGO 3.0 verbeterprogramma

Zoals door de staatssecretaris gemeld aan de Tweede Kamer in haar brief "Resultaten van de audit naar prestatiegerichte onderhoudscontracten" van 6 september 2013, heeft ProRail met de spooraannemers een convenant "Prestatie Gericht Onderhoud Spoor – naar een toekomstbestendig model" getekend. Onderdeel van dit convenant vormt de startnotitie waarin uitgangspunten, structuur en het transitieproces 2014-2017 van het verbeterprogramma zijn uiteengezet. Dit programma wordt aangestuurd en uitgevoerd door respectievelijk een stuurgroep en programmaraad waarin ProRail en de aannemers zitting hebben.

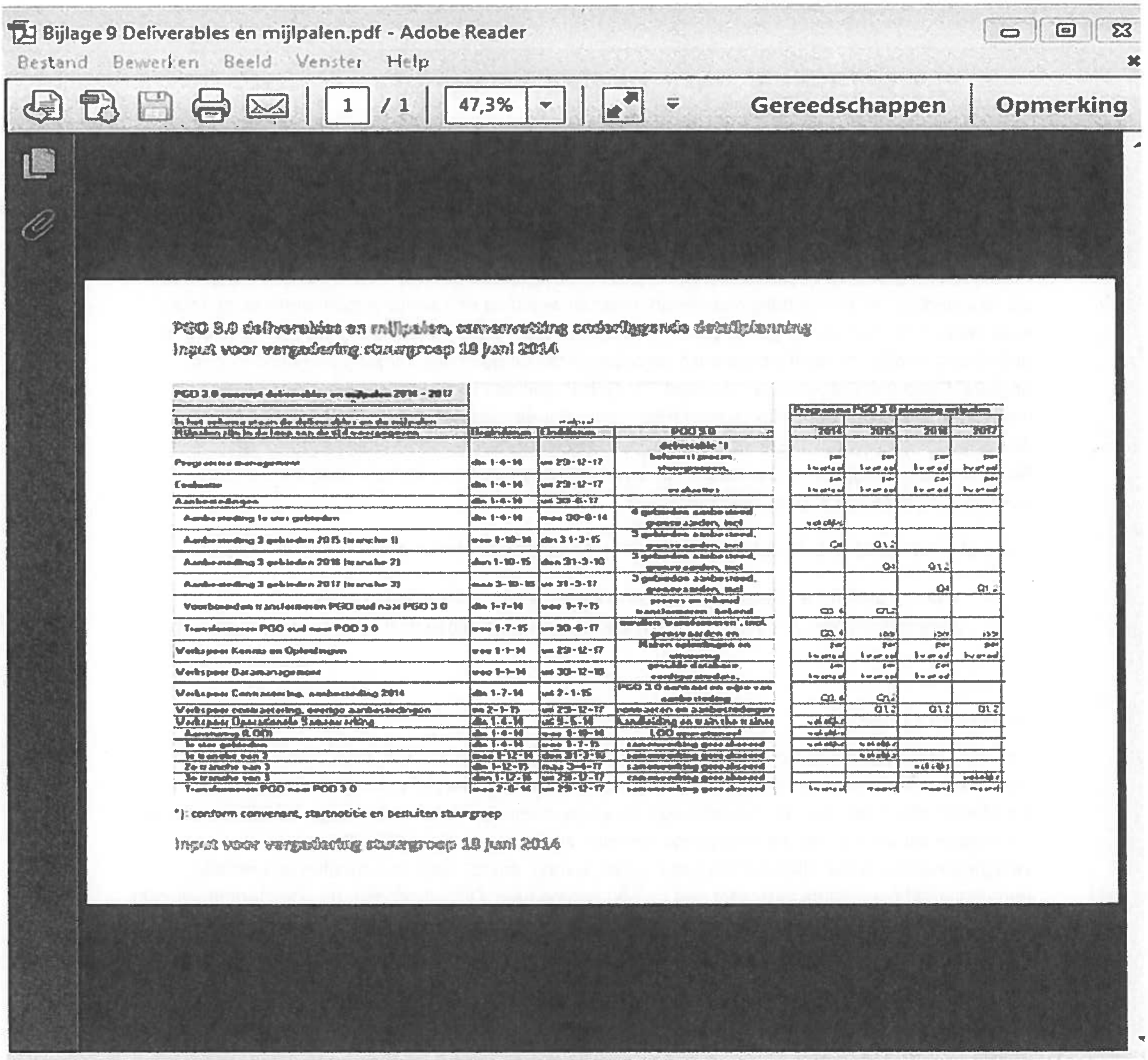
Wat informatievoorziening aan uw ministerie over dit programma betreft is het volgende afgesproken:

a) Het PGO 3.0 verbeterprogramma is reeds in uw bezit via de startnotitie.
b) ProRail zal uw ministerie regulier (in beginsel maandelijks) bijpraten over de voortgang en issues rondom het PGO 3.0 verbeterprogramma.
c) Elk kwartaal zal ProRail aan uw ministerie een door de stuurgroep goedgekeurd voortgangsoverzicht met de belangrijkste mijlpalen toesturen. In de bijlage is in een samenvattend mijlpalenoverzicht de actuele planning van het PGO verbeterprogramma opgenomen, zoals besproken met uw ministerie, alsmede een korte terugblik op de belangrijkste activiteiten en resultaten uit najaar 2013 en het eerste halfjaar 2014.
d) Desgewenst kunnen bespreekpunten worden geëscaleerd naar de reguliere overleggen tussen ministerie en ProRail (kwartaaloverleg en bila stas-president directeur)

Stand van zaken pilots

In lijn met het PGO 3.0 transitieprogramma hebben in juni 1:1 aanbestedingen plaatsgevonden van de eerste 4 gebieden ("de pilots") op basis van een nieuw PGO-contract, waarbij de aannemers konden bieden binnen de door ProRail opgestelde grenswaarden en voorwaarden. Tijdens dit proces bleek dat er bij de aannemers nog onduidelijkheden waren. De resultaten van de aanbestedingen waren dientengevolge als volgt: twee aanbiedingen vielen binnen de grenswaarden waarmee deze aanbestedingen zijn gelukt, twee onderhoudsgebieden konden vooralsnog niet gegund worden. In het belang van het PGO 3.0 programma is het van belang met alle aannemers te leren of het nieuwe contract werkt, en dus met zoveel mogelijk van de vier aannemers te piloteren. Er is tijd ingeruimd om interpretatieverschillen te overkomen – in een proces waarbij het alleen ging om verduidelijken en uitdrukkelijk niet om onderhandelen. De randvoorwaarden zijn daarbij overeidn gehouden. Vervolgens zijn de twee overgebleven gebieden conform dezelfde voorwaarden nogmaals aanbesteed. Dat heeft ertoe geleid dat ook de twee resterende gebieden gegund konden worden, zodat vanaf 1 augustus elke aannemer uit het convenant een PGO 3.0 pilotcontract in uitvoering heeft.

MIJLPALENOVERZICHT convenant [1]



PGO 3.0 deliverables en mijlpalen, conversatie onderliggende detailplanning
Input voor vergadering stuurgroep 18 juni 2014

PGO 3.0 concept deliverables en mijlpalen 2014 - 2017	Begindatum	Einddatum	PGO 3.0 deliverable *)	2014	2015	2016	2017
Programmamanagement	din 1-4-14	vr 29-12-17	[illegible]	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal
Evaluatie	din 1-4-14	vr 29-12-17	evaluaties	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal
Aanbestedingen	din 1-4-14	vr 30-6-17					
Aanbesteding 1e vier gebieden	din 1-4-14	maa 30-6-14	4 gebieden aanbesteed, [illegible]	[illegible]			
Aanbesteding 3 gebieden 2015 (tranche 1)	woe 1-10-14	din 31-3-15	3 gebieden aanbesteed, [illegible]	Q4	Q1.2		
Aanbesteding 3 gebieden 2016 (tranche 2)	don 1-10-15	don 31-3-16	3 gebieden aanbesteed, [illegible]		Q4	Q1.2	
Aanbesteding 3 gebieden 2017 (tranche 3)	maa 3-10-16	vr 31-3-17	3 gebieden aanbesteed, [illegible]			Q4	Q1.2
Voorbereiden transformeren PGO oud naar PGO 3.0	din 1-7-14	woe 1-7-15	proces en inhoud transformeren bekend	Q3.4	Q1.2		
Transformeren PGO oud naar PGO 3.0	woe 1-7-15	vr 30-6-17	[illegible]	Q3.4	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Werkspoor Kennis en Opleidingen	woe 1-1-14	vr 29-12-17	[illegible]	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal
Werkspoor Datamanagement	woe 1-1-14	vr 30-12-16	[illegible]	per kwartaal	per kwartaal	per kwartaal	
Werkspoor Contractering, aanbesteding 2014	din 1-7-14	vr 2-1-15	PGO 3.0 [illegible] aanbesteding	Q3.4	Q1.2		
Werkspoor contractering, overige aanbestedingen	vr 2-1-15	vr 29-12-17	contracten en aanbestedingen		Q1.2	Q1.2	Q1.2
Werkspoor Operationele Samenwerking	din 1-4-14	vr 9-5-14	[illegible]	[illegible]			
[illegible] LOO	din 1-4-14	woe 1-10-14	LOO [illegible]	[illegible]			
1e vier gebieden	din 1-4-14	woe 1-7-15	[illegible]	[illegible]	[illegible]		
1e tranche van 3	maa 1-12-14	don 31-3-16	[illegible]		[illegible]		
2e tranche van 3	din 1-12-15	maa 3-4-17	[illegible]			[illegible]	
3e tranche van 3	don 1-12-16	vr 29-12-17	[illegible]				[illegible]
Transformeren PGO naar PGO 3.0	maa 2-6-14	vr 29-12-17	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

*): conform convenant, startnotitie en besluiten stuurgroep

Input voor vergadering stuurgroep 18 juni 2014

[1] ook nog separaat als bijlage toegevoegd ivm leesbaarheid (kenmerk EDMS 3607690)

2. Plan van Aanpak PGO n.a.v. aanbevelingen ILT

Zoals door de staatssecretaris is toegezegd aan de Tweede Kamer zal ProRail het ministerie tevens ieder kwartaal informeren over de voortgang van het Plan van Aanpak, waarmee ProRail invulling geeft aan de aanbevelingen van de ILT in haar onderzoeksrapport inzake PGO d.d. december 2013. Het Plan van Aanpak en de opvolging daarvan wordt separaat tevens besproken met de ILT.

Naar aanleiding van een grootschalig onderzoek in 2013, concludeert ILT dat PGO kan dienen voor de uitbesteding van kleinschalig onderhoud, maar zij wenst op een aantal punten verbetering in de wijze waarop ProRail de veilige berijdbaarheid aantoonbaar borgt in de aansturing van kleinschalig onderhoud. ProRail herkent zich in deze verbeterpunten en geeft hier invulling aan middels een opgesteld plan van aanpak (d.d. 12 maart 2014). Het plan van ProRail is om te komen tot één transparant overzicht van veiligheidswaarden voor infra-elementen welke kritisch zijn ten aan zien van de veilige berijdbaarheid. Deze set van veiligheidswaarden is altijd van toepassing voor de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur. Overschrijding van een van deze veiligheid kritische normen leidt onherroepelijk tot direct ingrijpen.

In het plan van aanpak is focus gelegd op de volgende twee hoofdpunten:

- Afkeurwaarden: Het vastleggen van concreet hanteerbare afkeuringsnormen.
- Beheerst afwijken van (eigen) normen: Het aantoonbaar beheerst afwijken van eigen normen.

Afkeurwaarden

Het PGO contract kent specificaties (oa. voor veiligheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid) en het geheel van deze eisen is er onder meer op gericht dat de spoorweginfrastructuur altijd een kwaliteitsniveau heeft dat ruim boven enige afkeurnorm ten aanzien van de veilige berijdbaarheid ligt. De huidige set van normen en bedrijfsvoorschriften zijn zodanig opgesteld dat deze veiligheidswaarden niet altijd expliciet naar voren komen, omdat deze documenten ook worden gebruikt in het contractmanagement met de opdrachtnemers. Dat wil zeggen, de opgenomen waarden kunnen attentiewaarden en/of afkeurwaarde zijn voor het handhaven van een contract (bepaald kwaliteitsniveau), maar kan een andere zijn dan de echte veiligheidswaarde (ondergrens). Een migratie naar expliciete veiligheidsaarden en achterliggende kennisdocumenten is benodigd.

ProRail heeft aangegeven als eerste stap te bepalen welke onderdelen van de infra kritisch zijn ten aanzien van veilige berijdbaarheid, middels een uniforme en transparante risicoanalyse methodiek. Als tweede stap worden op basis van bestaande kennis en documentatie de bijbehorende veiligheidswaarden geduid en indien mogelijk aangescherpt op basis van de laatste inzichten.

Met het beschikbare PGO-instrumentarium wordt de uitvoering van het kleinschalig onderhoud zodanig gestuurd en bewaakt, dat de feitelijke conditie van de infra-elementen (waarvoor veiligheidswaarden zijn vastgesteld) altijd ver daarboven blijft. Deze benadering laat de opdrachtnemer optimale vrijheid om zijn onderhoudssystematiek zo slim en efficiënt mogelijk in te richten.

Binnen ProRail Assetmanagement is vanuit het programma SAM (SysteemAssetManagement) direct begonnen met stap 1 om de systemen te gaan bepalen die faalvormen in zich hebben op het gebied van veilige berijdbaarheid. De volgende systemen/objecten zijn bepaald:

- wisselbediening en -constructie;
- detectie (GRS spoorstroomlopen);
- spoorconstructie (spoor, ES-lassen, overwegbevloering en spoorbegrenzing);
- seinen en borden;
- overwegbeveiliging;
- bovenleiding.

Van deze systemen zijn alle risicogetallen inmiddels op een uniforme en transparante wijze bepaald en vastgelegd in het Instandhoudingsconcept (IHC). Door uniformering, zijn risico's te vergelijken en te ranken (grootste risico's – kleinste risico's), zodat we als ProRail focus kunnen aanbrengen.

Een laatste slag is gaande om het risicodeel van de IHC's (IRA) te kunnen autoriseren.

Noemenswaardig in dit kader is te melden dat de door ProRail opgestelde IRA's in de transitiekamers van PGO3.0 worden gedeeld met de opdrachtnemers. Op deze manier wordt dus ook al de nodige invulling gegeven aan de implementatie (stap 5).

Mijlpalen

Mijlpaal	**Planning**	**Status**
Vaststellen veiligheid kritische objecten/aspecten	April 2014	Gereed
Vaststelling reeds beschikbare bijbehorende veiligheidswaarden	Okt. 2014	Loopt
Set hanteerbare (aangescherpte) veiligheidswaarden	Jan. 2015	Loopt
Impactanalyse	v.a. jan. 2015	Nog starten
Implementatie (o.a. check op huidige PGO instrumentarium)	v.a. jan. 2015	Nog starten

Risico's

De confrontatie tussen de theorie (berekende risicogetallen) en de praktijk (tientallen jaren spoorervaring) kan tot vertragende discussies leiden bij het vaststellen van hanteerbare, aangescherpte veiligheidswaarden.

Beheerst afwijken van normen

Indien zich in de praktijk een situatie voordoet waarbij een VW is bereikt of wordt overschreden dan volgt altijd direct ingrijpen (buiten gebruik, snelheidsbeperking, klemmen, etc).

Dit dient een beheerst proces te zijn dat voldoende is geanalyseerd en gedocumenteerd voor wat betreft risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. Daarbij geldt dat eveneens is geborgd dat dit door de juiste personen wordt uitgevoerd en getoetst.

ProRail legt de te volgen werkwijze vast in een procedure waarvan de toepassing periodiek zal worden geaudit. In de procedure wordt een VERI-matrix opgenomen. De procedure maakt deel uit van het veiligheidsbeheersysteem (VMS) van ProRail.

Mijlpalen

Mijlpaal	Planning	Status
Ontwikkelen en vaststellen procedure 'Beheerst afwijken van normen'	Dec. 2014	Te starten
Implementatie procedure	v.a. dec. 2014	Te starten
Structureel werken comform procedure	v.a. jul. 2015	-

Risico's

Mogelijk vormt het transformatieproces waarin ProRail in 2015 verkeert een complicerende factor bij de implementatie.

3. BIJLAGE Canon PGO 3.0

VolkerRail ASSET Rail ProRail Strukton BAM Rail

Programma PGO 3.0
Canon van PrestatieGericht Onderhoud

Opgesteld in opdracht van de stuurgroep (dd. 18 juni 2014).

Inleiding

In de Stuurgroep van 18 juni 2014 is de opdracht gegeven om een eenduidig document te maken over de historie van het programma PGO 3.0 tot en met de huidige situatie.
De onderhoudsmarkt op het spoor bestaat (2014) uit ProRail als opdrachtgever en in totaal vier erkende onderhoudsaannemers.
Traditioneel wordt in het onderhoud voorzien door zogenaamde OPC contracten, waarbij de regie voering geheel bij ProRail ligt (en de uitvoering gericht is op het uitvoeren van een onderhoudsprogramma en het verhelpen van storingen). Met de komst van PGO contracten wil ProRail de omslag maken naar pro-actief onderhoud, gericht op het verhogen van de beschikbaarheid van het spoor (uitgedrukt in veiligheid, betrouwbaarheid, punctualiteit en duurzaamheid, binnen kosten kaders).
Sinds 2008 wordt op basis van PGO (oud) aanbesteed. In 2013 waren er 8 PGO (oud) contracten. De rest is nog OPC (equivalent van 12 PGO 3.0 contracten).

In dit document komen achtereenvolgens aan de orde:

1. De reset in 2012
2. De aanbesteding van Eemland II
3. De audit in 2012/2013
4. Het convenant en de startnotitie
5. De start van het programma PGO 3.0
6. De aanbesteding van de eerste vier PGO 3.0 gebieden

1. De reset van 2012

Begin 2012 liep de aanbesteding van het achtste PGO gebied, Eemland. Die aanbesteding is stopgezet, waarna met de marktpartijen een reset is opgezet (in de vorm van een marktconsultatie). Het doel was het leren van de probleempunten in het contract (cq de aanbesteding) en deze te verbeteren en een aanpak op te zetten voor de verdere uitrol van PGO (en daarmee in een versnelling van de aanbestedingen te komen).
Naar aanleiding van de marktconsultatie heeft ProRail de PGO contractering op een aantal punten aangepast.

2. De aanbesteding van Eemland II

Op 15 november 2012 werd de uitslag bekend van tweede aanbesteding van Eemland. De uitslag en de daarop volgende discussie heeft ProRail aanleiding gegeven tot twee (externe) audits.

3. De audits van 2012/2013

Er hebben twee externe audits plaatsgevonden (in opdracht van ProRail):
Audit 1. gericht op de procesmatige kant van de gunning Eemland II en de verklaring van de verschillen in prijs en kwaliteit van de aanbiedingen.
In haar conclusie geeft de commissie aan geen reden te hebben om te twijfelen aan de correctheid van de gevolgde procedure. De verschillen tussen prijs en kwaliteit valt naar de mening van de commissie binnen de grenzen van wat als commerciële inschatting en keuze gezien kan worden, zeker in het licht van de functionele benadering van de aanbesteding.

Audit 2. Gericht op de samenwerking in de markt
De tweede audit is gestart op 25 januari 2013 met de opdracht om zorgvuldig te kijken naar het proces om PGO in de markt ingevoerd te krijgen.
De audit commissie adviseerde ProRail en marktconsultatie te starten, gericht op het starten van een programma PGO 3.0, gebaseerd op een nader overeen te komen convenant met alle betrokkenen uit de spoor onderhoudsmarkt. Het advies was om in het programma te werken met meerdere speerpunten, zoals de later gevormde werksporen Kennis & Opleiding, Datamanagement, Contractering en Operationele Samenwerking.
Het programma PGO 3.0 staat onder leiding van een Stuurgroep. De uitvoering van de activiteiten is ondergebracht in een Programmaraad. De programmaleiding ligt bij Jan Kees de Pagter en Sicco Santema.

De eerste Stuurgroep vergadering vond plaats op 19 juni 2013, waarin het startschot is gegeven voor het opstellen van een convenant.

4. Het convenant en de startnotitie

De Stuurgroep heeft haar ambitie voor het programma PGO 3.0 vastgelegd in een convenant dat verder operationeel is uitgewerkt in een startnotitie. Beide documenten zijn op 26 augustus 2013 door ProRail en de erkende onderhoudsaannemers ondertekend, waarna de Programmaraad op 28 augustus 2013 van start kon gaan. Uitgangspunt is dat toetreders tot de markt voor spooronderhoud in iedere stand van het proces kunnen deel nemen en daarbij voorzien worden van alle relevante informatie. Het convenant en startnotitie worden ook gedragen door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de politiek.

Inhoudelijk voorziet het programma (verwoord in de startnotitie) in een viertal speerpunten, te weten Kennis en Opleidingen, Datamanagement, Contractering en Operationele Samenwerking (binnen het contract). Deze speerpunten zijn nader uitgewerkt tijdens de marktconsulatie en hebben geleid tot een eenduidige visie en beleid.

5. De start van het programma PGO 3.0

Na de voorbereidende activiteiten, is de uitvoering van het programma gestart in vier transitiekamers met de daarbij horende resultaten:

- Kennis en opleiding
  Opleidingsprogramma en voorstellen voor kennis uitwisseling en innovatie
- Datamanagement
  Project voor het inrichten en invullen van configuratie- en conditie-data
- Contractering
  Een nieuw PGO 3.0 contract en een wijze van prestatiegericht aanbesteden
- Operationele samenwerking
  Een 'statement of companionship' (leidraad voor samenwerking) en een plan voor de begeleiding van de operationele teams in de gebieden (na gunning).

De resultaten zijn op 13 december 2013 gepresenteerd en vervolgens in afrondende notities aan de Stuurgroep gepresenteerd.

6. De aanbesteding van de eerste vier gebieden

In de eerste helft van 2014 heeft de aanbesteding van de eerste vier gebieden plaatsgevonden (cf startnotitie). In deze periode zijn een zevental ingewikkelde onderwerpen (zoals de incentives, de meet- en de slijptrein en de risico verdeling) van inhoud voorzien en ingebracht in de contracten. Voorts zijn meerdere contractvoorwaarden verduidelijkt, zodat ze maar voor één uitleg vatbaar zijn.
De aanbesteding heeft de start van de werksporen in het programma iets vertraagd. Alleen Databasemanagement kende een start in het eerste kwartaal van 2014. De eerste opleiding heeft einde kwartaal 2 plaatsgevonden. De overige werksporen zullen na de zomer starten. Op basis van de eerste lessen uit de pilotperiode is een aanvulling op de vigerende startnotitie gemaakt.

7. Samenvattende conclusie

PGO 3.0 is een ambitieus veranderprogramma. Het is gebaseerd op een gedegen convenant dat kan rekenen op draagvlak van betrokken partijen. De inmiddels aangepaste startnotitie vormt de basis van de projecten en activiteiten die in de planning staan:

1. Kennis en opleiding: de eerste opleiding heeft plaatsgevonden en de volgende vier worden uitgevoerd na de zomer.
   Onderwerpen Kennis en Innovatie worden na de zomer uitgewerkt en tot beslissing gebracht.
2. Datamanagement: loopt volgens planning, de inzet van betrokkenen is prima
3. Contractering: Contractering is een continue zoekproces om te komen tot een contractvorm en aanbestedingsvorm, die leidt tot het gunnen van onderhoudscontracten die de juiste prijs-/kwaliteitsverhouding hebben. Middels de 4 pilotcontracten met een looptijd van 10 jaar zijn de eerste resultaten geboekt.
4. Operationele Samenwerking, start direct na de gunning.

In de planning van het vervolg na de zomer blijft het een uitdaging om de balans te vinden tussen de uitvoering van het programma en de aanbestedingen (overigens ook een onderdeel van het programma). Deze balans is bepalend voor het tempo waarin de omvorming van de spoorse onderhoudsmarkt gerealiseerd kan worden. Het programma PGO 3.0 voorziet in een afronding per einde 2017.

Eigenaar: [redacted]
Datum: 30 juli 2014
EDMS: 3607682
Status: definitief